

国家治理体系下的地方政府权力重构

赵 豪

(四川大学 法学院,成都 610207)

摘 要:国家治理体系作为全面深化改革的总目标,对地方政府权力的配置模式将产生体系性影响。“多中心治理主体”、“合作式治理模式”需要发挥不同社会主体在国家治理和社会发展中的作用,而在地方政府职责中应更加强调服务职能的完善。所以在地方政府权力的横向配置中,要求重新划分政府与社会、市场间的权力范围,并且推动三者间关系的法治化。但是当前各级地方政府间“上下同责”、“上下同粗”的权力体系严重阻碍了地方政府权力的多中心横向配置,所以各级地方政府间的纵向分权以及增强基层政府的自主权成为地方政府权力重构的首要任务。此外,国家治理体系对行政法学的基本原则也产生了深远影响,在新时期地方政府权力配置法治化的道路上,应更加强调监督和制约地方政府行政权的行使,防止各级地方政府恣意逾越横向、纵向的权力边界。因此,法律保留原则和越权无效原则的价值将会更加凸显,而相关立法也应当更加完善。

关键词:国家治理体系;治理能力;地方政府;权力配置;法律保留;越权无效

中图分类号: D922.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-8580(2014)06-0010-10

中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”科学有效的国家治理体系的建立是全面深化改革的目标和方向。在当前深刻、复杂的变革过程中,各种矛盾不断涌现,新的治理元素不断加入,要实现“加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明”的改革任务,转变政府职能,重构地方政府职权成为国家治理体系和治理能力现代化的必要途径。可以说地方政府权力的重新配置是我国行政体制改革必须触及的深水区。虽然在行政法学和公共管理学上对地方政府权力配置已有较多的探讨,但在“国家治理体系和治理能力现代化”的新理论指导下,赋予了法治在公权力配置中的新内涵。在新形势下地方政府权力配置的考量因素和方向都呈现出新的维度,尤其需要在“政府—市场—社会”边界合理划分的基础上,重新审视地方政府权力的横向与纵向配置,这将是

基金项目:国家社科基金课题项目(12BFX036)

作者简介:赵 豪(E-mail:zhaohao986@163.com)

从行政法学领域研究此命题的新切入点。

一、国家治理体系对地方政府权力配置的影响

“治理”一词属于公共管理学中的特有概念,有其独特的内涵和外延。现代“治理”理论源于 20 世纪 90 年代世界银行等跨国金融公司与英美等西方国家地方政府治理改革的理论与实践,它是在“新公共管理主义”、“新公共服务”思潮等一系列公共行政改革运动的基础上逐步发展而形成的一种全新的社会治理模式^{[11]97}。根据全球治理委员会 1995 年发表的《我们的全球伙伴关系》研究报告,治理被定义为:“各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事物的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。”

当前西方国家的主流治理模式为合作式治理,即“一个公民社会,在政策制定的过程中,不只是自上而下的专家指导和政府全能,更希望由公民、社会和民间组织共同参与制定政策,借此形成与政府间的相互对话,实现共识的凝聚”^{[11]3}。因此,现代治理的观念意味着对传统上政府是唯一治理中心的彻底否定,意味着治理主体的多元化和治理的多中心性,意味着治理主体边界的模糊性及其治理主体之间的相互依存性和互动性^{[11]219},其中“对政府部门而言,治理就是从划桨到掌舵的变化;对非政府部门而言,治理就是从被动排斥到主动参与的变化”^[12]。

我国目前的地方行政层级为“省—市—县(区)—乡”的四级,这不仅导致行政权过度集中于政府,而且各级政府职责同构的领导与被领导关系,造成“一方面,由于行政职权的刚性制约机制不健全,政府依然拥有强大的行政强制职权,可以轻易地超越其职权范围,对微观经济和社会生活进行广泛的干预;另一方面,与此形成鲜明对照的,却是政府贯彻实施公共政策的能力,政府提供公共产品和公共服务的实际能力往往又非常低”^[13]。这与治理模式下的“分散化公共治理”或“多中心治理”格局^{[14]32}的要求有着本质差异。因此,在推动国家治理体系与治理能力现代化的过程中,政府内部多元治理主体之间职责权限的分工,政府与市场、社会的互动关系,构成了现代国家治理体系成长的两大主轴^[5]。

二、地方政府权力的横向多中心配置

现代治理主体的开放性造就了多元治理主体并存的局面^[6]。西方社会学把整个社会分成三大板块:政府、社会和市场,对“多中心合作治理”的也主要从国家和公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作等角度开展^{[7]5}。在“多中心治理”模式下应当明确“政府—社会—市场”的权力边界。这个边界不是将两者权力绝对分开,而仅是职责和功能上的相对明确^{[7]347}。寻找政府权力与社会、市场权力的平衡点,成为地方政府权力横向配置的关键。经济调节、市场监督、社会管理、公共服务应当在各自的权力领域内有所侧重。“社会治理的本质特征在于合作与沟通,发挥不同社会主体在国家治理和社会发展中的作用。国家既要保留传统的管理职能,同时更加强调服务职能,管理与服务两种职能要充分结

合。”^[8]而改变目前“地方政府普遍倾向于具有短期增长效益的基本建设等公共投资,忽视了本应承担的基础教育、基本医疗以及社会保障等关系民生的公共服务供给责任,从而造成经济繁荣与民生失调为特征的发展失衡”^[9]的局面,应是地方政府与非政府部门互动的主要着眼点。

首先,决策权与执行权的适当分离。中共中央《关于深化行政管理体制改革的意见》指出:“按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求,紧紧围绕职能转变和理顺职责关系,进一步优化政府组织结构,规范机构设置,探索实行职能有机统一的大部门体制,完善行政运行机制。”新公共管理提倡决策权与执行权分离,作为与其一脉相承的治理理论也同样对此持肯定态度。决策权、执行权和监督权的“行政三分制”^[10]的提出,主要基于行政效能考虑。决策权由行政机关行使,将执行权从行政机关分离后,可以实现执行主体多元化,并引入竞争机制,提高行政决策执行的效率^[11]。治理体系下社会团体甚至企业都有机会成为公共服务的提供者。因此,决策权与执行权的适当分离是对地方政府权力的横向配置的新要求。

其次,政府与社会、市场间相对明确的权力界线。目前我国明确政府与社会、市场关系的规范散见于部分单行法之中。例如《行政许可法》第13条规定了四类可以不设行政许可的事项,包括公民、法人或其他组织能够自主决定的;市场竞争机制能够有效调节的;行业组织或者中介机构能够自律管理的;行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的。当前地方政府仍是具有行政计划权、行政调查权、行政许可权、行政强制权、行政处罚权的“全能型政府”,但将部分行政权力交还给社会和市场是实现“多中心治理”的根本途径。

最后,地方政府对多元化治理主体的培育。目前我国并没有专门规范社会组织的法律,仅有《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》三部行政法规。社会组织准入门槛过高,缺乏独立自主性,内部运行机制不健全,监管体制存在漏洞等成为制约我国社会组织发展的顽疾。当前,我国仍缺乏有利于多元化治理主体成长的法律与制度环境,尤其是政府对重要民间组织的主导始终是中国公民社会的显著特点^[12]。我国地方治理多元主体的形成是一个“国家”逐渐退出“市场”和“社会”领域的过程,政府既要培育公民社会与市场,又要控制公民社会和市场化的发展进程、速度和方向^[13]。目前我国存在着数量众多但未取得合法身份的社会组织,因此,完善有关社会组织的法律法规,引导仍占主导地位的地方政府对多元化治理主体的法治化培育,对治理体系的不断完善有着重要作用。

在行政管理与社会治理领域内,改革以后的基本取向是简政放权,政企分开,政社分开;政府把部分经济和社会管理的职能及相应的权力交还给社会,将经营权、决策权、人事权下放给企业,把社区服务、社区治理交给社会,调动了企业和社会力量的积极性和能动性^[13]。对我国而言,重点在于“重新发现社会”,释放社会自我管理的活力。“‘多中心治理’理论模型作为一种公共治理的新思路,是一种多元主体互动合作的善治模式,其打破了‘政府-市场’非此即彼的定式,开拓了传统公共物品供给只有交由权威机构或完全私有化后才能实现有效管理的极端观念。”^[14]

三、地方政府间的纵向分权配置

运用治理理论配置地方政府的职权,首先必须厘清我国地方政府权力的结构。上级导向型的压力型体制与职责同构的地方政府职权是我国地方政府权力体系的基本特征。根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称地方组织法)第59条和第61条的规定,县级以上的地方各级人民政府行使10项职权;乡、民族乡、镇的人民政府行使7项职权,并且两者中绝大部分职权雷同。县级以上地方各级人民政府权力重叠,其后果是机构的重叠,地方政府“上下同责”和机构“上下同粗”。^[15]这样的权力结构使得科学有效的社会治理体制的形成不仅仅是一个国家与社会、市场的权力分化问题,更是一个上下级政府间权力纵向转移的问题。

(一)地方政府权力配置的差异化

在政府权力的纵向比较中,可以看到我国的每一级地方政府都管理着基本相同事务,特别是在列举每级政府职责的最后一条都是“办理上级国家行政机关(上级人民政府)交办的其他事项”,这一条简单的规定,以服从上级管理的名义,将政府的所有对内职责潜在地贯穿在整个政府体系之中^[16]。这种网状行政体制^[16]导致各级地方政府间权力划分不明确,进一步阻碍了“多中心治理”的权力分化。要实现地方政府权力的纵向差异化配置,必须改变目前“高长型”的行政层级为“扁平型”的行政体制。过多的政府层级无疑会加大政府权力差异化配置后上级政府的监管难度。在行政层级“扁平化”过程中,改“市管县”为“省管县”,实现“市县分治”应当是当前重大的改革举措。

宪法第30条规定,除民族自治地区外,我国的行政区划一般分为:省—市(县)—乡三级,只有直辖市和较大的市领导的县外,其他的县都实行省直管。所以,从宪法上看当前的“市管县”体制缺乏合宪性。设区的市级政府是否领导县,这对其职权配置有着及其重要的影响。“按照国际惯例,市是城市型的行政建制,县是广域型的行政建制。市作为城市型的政区,主要管理本市的市区和郊区,不再管理农村区域;县作为广域型的政区,直接管理县属的乡镇。”^[17]城市事务与农村事务的本质差异使得同时管理这两类事务十分困难。因此,实行“市县分治”不仅有利于实现治理体系下行政层级的扁平化发展,而且有利于权力差异化配置后上级政府对下级政府的监管。

总之,在各级地方政府权力差异化配置趋势中,最终应当实现各级地方政府权力“不尽相同、各有侧重”的局面。省级政府作为地方的最高级别政府,应当承担较多的宏观调控职能。市级政府和县级政府则应当平衡经济发展与社会服务职能。乡级政府应当主要承担农村公共产品和公共服务的供给职能。

(二)地方政府权力配置的基层化

传统基层政府的权力已经无法满足已达到中等城市规模的城镇化需求。特别是一些自然禀赋好、地理区位优势、产业基础发达的乡镇得出现了公共服务和公共产品严重短缺的现象^[18]。但是现代治理模式却要求基层政府最大化地提供公共产品和公共服务。因此,增强基层政府的公共服务职能已成为权力纵向配置的趋势之一。

首先,增强乡镇政府的公共服务职能。中共十七届三中全会指出:“2012年基本完成乡镇机构改革任务,着力增强乡镇政府社会管理和公共服务职能。”但无论从宏观的地方组织法概括授权乡镇政府的基本职权^①,还是从微观的具体法律对乡镇政府职权的规定^②上看,法律并未因为乡镇政府的特点而有所区别对待。乡镇政府已经被定位为一个“小而全”的全能型政府,作为最基层的政府,其主要职能应是为农村提供高效的公共产品、公共服务,扩大基层民主参与^[1198-199],而非承担过重的经济发展职责,更不是“沦为”上级政府的执行机关。乡镇政府本是在农村实现现代治理模式的主导力量,但当前乡镇政府的职权却严重阻碍了乡镇治理与基层社会自治的有机衔接和良性互动。所以,应当在更大范围和更深层次内推进当前已富有成果的“简政强镇”改革。

其次,提高县级政府的经济社会管理自主权。县级政府作为职权齐备的最低级别的完整的地方政府,应当具有充分的决策权。但是根据笔者对相关的法律梳理,目前仍没有法律直接将某一特定的职权授予县级政府或其部门,所有授权性规定均采用“县级以上地方各级人民政府”或“县级以上地方各级xx部门”的用语。语焉不详的法律授权导致县级政府不仅实质扮演了上级政府的执行机构,而且独立行使决策权也十分困难,甚至“上报审批”都成为县级政府权力实施的常态;所以,当前广泛进行的“省直管县改革”,尤其是“强县扩权”和“扩权强县”都旨在加强县级政府的自主权,否则县级政府在社会治理中的创造性和主体性很难实现。

地方政府权力配置的基层化有利于促进现代治理模式的形成。基层政府公共职能的完善,反映出现代治理模式下“乡镇和县的组织都以同一思想为基础,即认为每个人都是仅与本身利益有关的事情的最好裁判者,都完全能够以自力满足本身的需要”^[19]。

(三)地方政府权力配置的地方自治化

虽然治理能力的现代化与是否实行地方自治制度不具有必然的因果关系,但众多西方国家地方自治制度对现代治理模式的保障作用明显,并且治理模式要求明确各级政府间的权力配置,推动公共产品、公共服务效益的最大化,这就不得不对地方自治进行探讨。地方自治可以视为地方政府权力差异化配置在空间维度的延伸。

地方自治的理论基础是“辅助性原则”,其是制度经济学近年来所提倡的“职能下属化”的核心原则,即应当将人类事务尽可能地推定为个人事务或更贴近个人的那些团体的事务,只有当个人或更贴近个人的那些团体无法解决时,才将该事务从个人移交给团体,或逐次从较小团体移交给更大团体来解决^[20]。一方面基层政府能够更及时地了解其辖区内公众的公共服务需求,并且最大限度地及时地满足公众需求的可能性也更高。另一方面,基层政府是最经常直接与公众交流的一级政府,公众也更为容易获知基层政府权力行使的信息,社会监督也将变得更具操作性。因此,基层政府在提供公共产品时具有高层政府无可比拟的优势。“一切纯属地方的事务——一切仅涉及一个地区的事务——应归地方当局负责。铺路、照明和一个市的街道清洁工作以及在通常情况下房屋的排水,除其居民外任何人均无甚影响。”^[21]

目前地方自治还未进入我国法律语境之中,更多的以“基层自治组织”予以取代。有学者

认为,无论是村民自治,还是社区自治,都强调村民或居民的治理主体地位及其对村庄或社区公共事务治理拥有最终的决策权。这与西方公民治理强调公民是治理的真正主体,对公共事务治理拥有最终的决策权,政府和行政人员只起着辅助性作用的本质是一致的^[122]。但无论村委会还是居委会都不具有相同于政府的行政管理职能,何况基层自治与地方自治实质上仍为两种不同的制度构造。乡镇政府与县级政府的职能定位最主要受国家政治制度和中央政府功能定位的影响,除此之外,也会因为所在省、市及县域本土历史、人文、地理等因素的影响,形成鲜明的地域特色^[22]。在基层政府组织形式和职能与合作治理模式南辕北辙的情形下,传统地方政府职权配置体系的局限性将进一步放大,所以地方自治在现代治理模式下的纵向分权改革中有着新的生长空间。

四、地方政府权力配置的法治保障

此次中共十八届三中全会通过的“推进国家治理体系和治理能力现代化”的决议,是我国对政府职能转型的另一种有益探索,尝试用新理论解决各级政府权力重构中的“精简—膨胀—再精简—再膨胀”困境。依靠“三定方案”改革各级地方政府权力的配置,不仅缺少改革的科学性,也缺少改革的稳定性。在现代治理模式下实现对地方政府权力的静态配置后,如何加强权力的动态监督保障,是现代治理体系对法治政府的另一内在要求。当然法治化动态监督保障并不是只有法律规范即可,更重要的是法律原则与法律理念的贯彻。如同拉伦茨所言:“法律原则是与法理念有关的评价标准或价值优劣性的规定,它们尚未被具体化成可以直接适用的法律规则,但是可以作为法规则正当化的依据。”^[23]

(一)法律保留原则与越权无效原则的凸显

在对各级地方政府间的权力界线静态划分后,如何保障差异化配置的权力能够独立地动态行使,成为法学界值得关注的问题。传统行政法理论认为,行政法具有五种基本实体性原则:依法行政原则、尊重和保障人权原则、越权无效原则、信赖利益保护原则和比例原则^[24]。其中,依法行政原则是对法治政府的基本要求,包含法律创制、法律优越和法律保留三项重要内容。在上下级政府间领导与被领导关系不变的前提下,各级地方政府间实现了差异化的权力配置,如何保障各级政府的权力不受干预地行使,致使法律保留原则与越权无效原则在行政法基本原则中的凸显。

法律保留原则和越权无效原则都是为限制行政权而设定,强调行政机关实施任何行政行为皆必须有法律授权,一切超越法定权限的行为无效^{[24]68-70}。在上下级政府间“上下同责”、“上下同粗”的体系下,法律保留原则和越权无效原则根本无法发挥应有价值。将传统行政法基本原则与治理理论的基本要求对照分析,可以发现二者话语体系中行政法基本原则的重点明显不同。传统行政法基本原则强调依法行政原则,尤其以法律优先原则为最突出的内容。现代治理模式要求明确权利体系的界线,明确具体行政权的行使主体,尤其强调各级政府权力都应当被限定在各自的范围内。法律保留原则和越权无效原则对于保障行政权的纵向重构及差异化行使都有着十分重要的作用。因此,在现代治理模式下的法律保留原则和越权无效原则对于地方政府权力差异化行使将发挥更加重要的保障作用。

(二)行政程序对多元治理主体权力的规制

相对明确的“政府—社会—市场”的权力范围是治理模式的基本内涵之一。从权力制约的理论基础上看,治理理论试图改变单一的“以权力制约权力”模式,适当引入“以社会制约权力”和“以权利制约权力”模式。传统控权机制所基于的理念是“公权力是必要的恶”,只看到公权力可能成为“恶”的一面,而没有看到公权力也可以成为“善”的一面^[25]。现代化的治理体系就是要最大限度地激发公权力的“善”,因此,静态的组织法控制权力应当让位于动态的程序法规范权力。因此,完善的行政程序在治理模式中被赋予了新的使命。

行政程序在价值基础上与“以人为本”的治理理论价值基础具有相似性。行政程序的价值从内部和外部两个角度呈现。行政程序的内在价值是先去结果,仅以行政程序运行过程本身对人的意义而对行政程序作出的价值评价,即根据行政方式、手段是否对人的尊严造成侵犯,是否合乎人性等程序自身的“德性”对程序作出优劣评价;而外在价值是基于行政程序运行过程的结果也即“程序的产出”对人的意义而对行政程序运行过程作出的价值评价^[25]。外部价值体现的是“程序—决定—人”的以决定结果为中介的间接的价值关系,是工具理性的必然延伸;内部价值展现的是“程序—人”的直接价值关系,是价值理性的集中体现^[26]。追求内部价值与外部价值的统一是现代行政程序的理论与实践基础。

以听证制度和信息公开制度为核心的现代行政程序,对多元化治理主体权力行使的效用也可以从内部和外部两个视角进行考察。从内部视角看,行政程序有利于避免传统实体控权机制的僵硬、死板;有利于充分调动行政相对人参与国家管理、参与行政行为的积极性;有利于改进地方政府内部运作机制,提高行政效率^[25]。从外部视角看,行政程序有利于形成政府权力的动态规范机制;有利于法律保留原则和越权无效原则的具体实施,防止地方政府恣意越权;有利于规范各个治理主体行使行政权力的行为。“程序一方面可以限制行政官吏的裁量权,维持法的稳定性和自我完结性;另一方面却容许选择的自由,使法律系统具有更大的可塑性和适应性的能力。”^[27]但是第十二届全国人大常委会立法规划指出行政程序方面的立法项目仍属于“立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的立法项目”。^[28]因此,完善我国行政程序制度对于治理主体权力行使的规制有着重要意义。

(三)健全地方政府权力配置的法律规范

“有法可依”应当是对地方政府权力配置制度保障的重要途径。在构建制度化的现代治理模式中,法律失范仍是不得不面对的问题。从横向权力多中心配置上看,应当制定《社会团体法》和《行业组织法》,解决多中心治理主体的合法身份问题。目前我国尚没有一部关于社会组织管理的基本法律,仅有国务院颁布的三个登记管理条例和民政部出台的《民办非企业单位登记暂行办法》、《取缔非法民间组织暂行办法》,以及其他部门颁布的规范性文件。数量众多的“草根组织”严重制约了政府向社会的权力转移。因此,赋予社会组织合法身份,应当成为构建多中心治理模式的首要目标。此外,在当前已存在规范性文件中,存在着效力较低、内容分散、原则性较强、缺乏可操作性等问题,造成实践中对社会组织管理的随意性较大。所以,十分有必要制定专门的规范社会组织、社会生活和社会事务的法律。

从纵向分权配置上看,应当修改《地方组织法》,明确各级政府间权力的差异化配置。我国

《宪法》第 107 条和《地方组织法》第 59 条赋予地方各级政府相同权力,即都采用“县级以上的地方各级人民政府”的法律用语,致使各级政府间权力缺乏明确划分,导致机构设置重叠,权力归属模糊,进而导致体系内纵向分权的种类和效果都大打折扣。同一件事,很可能五级政府同时在管,只不过管理权限存在序列性的差异,这种情况在省、市、县三级政府中表现得尤为突出^{[3]205}。在地方政府权力的差异化、基层化、地方自治化趋势中,地方政府权力配置的基层化仍处于试点中,还需积累实践经验;地方政府权力配置的地方自治化甚至还仅停留在理论探讨中,亟需与我国实际相结合;而差异化配置各级地方政府权力都已在各地积累了较成熟的经验。因此,差异化的权力配置应当首先被法律明确。修改地方组织法,明确各级政府间的不同权力类型与限度,可与“政府—社会—市场”的多中心治理模式相得益彰。

五、结 语

在加强行政体制改革的顶层设计时,地方政府权力的法治化重构成为治理体系现代化构建的必要事项。当前,地方政府承担了过多的经济职能,忽视了公共产品和公共服务的增加,甚至出现了地方政府间相互竞争的局面,正如学者朱建平所述,我国政府间存在着纵向竞争和横向竞争,纵向竞争指中央政府与地方政府的竞争,主要是财政和政治利益的交换,横向竞争指地方政府间围绕着经济增长所需的要素、资源等生产要素方面的竞争^[29],这与国家治理体系的要求南辕北辙。在“多中心治理”模式成为当今世界的主流治理模式的趋势下,地方政府权力的横向配置需要放权于社会、放权于市场。这有利于释放社会与市场的活力,缓解地方政府能力不足与公共产品、公共服务多元化之间的张力。但是,现代化治理体系在我国的建立有异于其他国家的困难,首要考虑的因素即是各级地方政府的“上下同责”、“上下同粗”的内部权力体系;因此,放权于乡镇和县级政府,增强基层政府的自主权,并且积极探索各级政府间差异化的权力构造模式,成为权力横向配置改革之前必须解决的遗留问题。

地方政府权力的重构就是要政府“革自己的命”,只要政府自我授权并随意超越权限的现象无法得到校正,政府就有可能根据自己的利益和意志,以加强管理甚至维护社会公平的名义,将行政干预的触角伸向经济社会生活的各个领域,从而不断强化自身的权力^[9]。建立科学有效的社会治理体制对法治国家也提出了新的要求,法律保留原则和越权无效原则效用的加强,以及行政程序立法的完善成为治理模式下监督和制约各级地方政府权力运行的关键节点。

注释:

① 乡镇政府的基本职能包括:执行本行政区域内的经济和社会发展规划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作。参见姬秀娟的《新农村建设中乡镇政府的职能定位》,载《甘肃社会科学》2007 年第 2 期。

② 通过笔者对 57 部包含乡镇政府职权的法律分析,乡镇政府的主要职权包括:农村经济发展、环境保护、资源开发、基础设施建设及维护、义务教育、医疗卫生及社会公共服务等职权。

参考文献:

- [1] 史云贵.中国现代国家构建进程中的社会治理研究——基于公共理性的研究路径[M].上海:上海人民出版社,2010.
- [2] 丁煌.西方公共行政管理理论精要[M].北京:中国人民大学出版社,2005:455.
- [3] 何显明.省管县改革:绩效预期与路径选择——基于浙江的个案研究[M].上海:学林出版社,2009:96.
- [4] 马斌.政府间关系:权力配置与地方治理——基于省、市、县政府间关系的研究[M].杭州:浙江大学出版社,2009.
- [5] 何显明.政府转型与现代化国家治理体系的构建——60年来政府体制演变的内在逻辑[J].浙江社会科学,2013,(6):4-13.
- [6] 张康之.合作治理是社会治理变革的归宿[J].社会科学研究,2012,(3):35-42.
- [7] 丁茂战.我国政府社会治理制度改革研究[M].北京:中国经济出版社,2009.
- [8] 韩大元.宪法实施与中国社会治理模式的转型[J].中国法学,2012,(4):15-25.
- [9] 官永彬.财政分权体制下地方政府转型的内在逻辑[J].重庆师范大学学报:哲学社会科学版,2012,(3):62-70.
- [10] 胡冰.行政三分制:制度背景分析[J].湖北社会科学,2004,(7):14-17.
- [11] 徐继敏.相对集中行政许可权的价值与路径分析[J].清华法学,2011,(2):79-87.
- [12] 俞可平.中国公民社会:概念、分类与制度环境[J].中国社会科学,2006,(1):109-122.
- [13] 顾建健,马西恒.转型中的社会治理——和谐社会构建与城市社会发展研究[M].上海:上海交通大学出版社,2006:245-246.
- [14] 苟欢.多中心治理视野下公共服务供给机制的改善——以N市J区政府购买居家养老服务为例[J].四川理工学院学报:社会科学版,2013,(5):19-23.
- [15] 徐继敏.地方行政体制变革与服务型政府建设[J].中共浙江省委党校学报,2009,(2):56-60.
- [16] 徐继敏.中国行政法发展:现状、瓶颈与思路[J].法治研究,2012,(5):53-61.
- [17] 薄贵利.稳步推进省直管县体制[J].中国行政管理,2006,(12):29-32.
- [18] 叶中华,王楠,常征.经济发达镇行政管理体制改革的思考[J].中国行政管理,2011,(1):86-89.
- [19] [法]托克维尔.论美国的民主:上卷[M].董果良,译.北京:商务印书馆,1989:100.
- [20] 王建党.作为基本权利的地方自治[M].厦门:厦门大学出版社,2010:17.
- [21] [英]J.S.密尔.代议制政府[M].汪瑄,译.北京:商务印书馆,1982:213-214.
- [22] 刘国富.社会治理与公共服务中的县级政府:以C县为例[M].北京:中国社会科学出版社,2011:24.
- [23] [德]卡尔·拉伦茨.法学方法论[M].陈爱娥,译.北京:商务印书馆,2003:105.
- [24] 姜明安.行政法与行政诉讼法[M].北京:北京大学出版社,2011:67-75.
- [25] 姜明安.行政程序:对传统控权机制的超越[J].行政法学研究,2005,(4):16-28.
- [26] 崔卓兰,曹中海.论行政程序的内在价值——基于对行政程序底线伦理的探索[J].法制与社会发展,2006,(3):63-73.
- [27] 季卫东.法律程序的意义[M].北京:中国法制出版社,2004:14.
- [28] 第十二届全国人大常委会立法规划(共68件)[EB/OL].(2013-10-31)[2014-09-06].http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/syxw/2013-10/31/content_1812101.htm.
- [29] 朱建平.地方政府竞争与劳动收入份额下降——来自长三角地区的经验证据[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2012,(4):62-67.

责任编辑:梁雁

The Reconstruction of Local Government Powers under State Governance System

ZHAO Hao

(Law School, Sichuan University, Chengdu 610207, China)

Abstract: State Governance System, an ultimate goal of the comprehensive and deep reform, has a great influence on local governments' power configuration. "Polycentric governance body" and "cooperative governance" require that all social units play a more important role in the State Governance System and social development. Moreover, in local government responsibilities, service function should be more emphasized. Therefore, it requires to redraw the power structure among government, society and market, then promote the rule of law of their relationship in the transverse configuration of local government powers. Therefore, in the lateral configuration of local governments' power, it is required to re-divide the power between the government, society, and market, and promote the legalization of the relationship between the three. However, the present power system of "sharing the equal responsibility and equal power between the superior and the subordinate" has greatly hindered the multicenter lateral configuration of local governments' power. Therefore, the vertical power separation between the local governments at all levels and enhancing the government's autonomy at the local level have become the primary task of the reconstruction of local governments' power. In addition, the State Governance System also has a great influence on the basic principles of administration law. In the new era, it should be stressed to restrict the abuse of local government powers and prevent local government wantonly breaking up the boundary of powers under the rule of law of local government power configuration. Moreover, the principle of legal hold and ultra vires invalidity will be more valuable and relevant legislation will be more perfect.

Key words: state governance system; governance capability; local government; power configuration; legal hold; ultra vires invalidity